

Vergaderjaar 1991–1992

22 614

Invoering van een nieuwe Algemene Bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 18 maart 1992

Bij Kabinetsmissive van 21 november 1991, no.91.010608, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot invoering van een nieuwe Algemene Bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet).

1. Naar mag worden verondersteld, zal de inwerkingtreding van de nieuwe bijstandswetgeving (kamerstukken II 1991/92, 22 545) voor zowel de gemeentelijke sociale diensten als voor de arbeidsbureaus omvangrijke extra werkzaamheden met zich brengen. De Raad van State kan onder die omstandigheden billijken dat voor een regeling van de invoering wordt gekozen waarbij de bedoelde werkzaamheden over een redelijke termijn kunnen worden gespreid. De uitwerking van die keuze geeft de Raad evenwel aanleiding tot enkele opmerkingen. Artikel 5 verbindt aan een wijziging van het uitkeringsniveau van lopende uitkeringen een gelijke ingangsdatum – aan het einde van de periode van negen maanden – ongeacht de richting van de wijziging. Dat wil dus zeggen dat een eventueel toe te kennen verhoging eveneens eerst op een latere datum ingaat. Deze keuze

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 mei 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 november 1991, nr. 91 010608, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 maart 1992, bied ik U hierbij aan. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Daarop wordt onderstaand ingegaan.

1. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om, wat betreft de lopende gevallen, bij de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet vanaf de datum van inwerkingtreding een overgangstermijn van negen maanden te hanteren. Met die termijn wordt beoogd – de Raad onderkent dit en stemt ermee in – de werkzaamheden waarmee het invoeringsproces voor de gemeenten en de arbeidsbureaus gepaard gaat, te spreiden. Er is daarbij weloverwogen de keuze gemaakt de rechtsgevolgen van toepassing van de nieuwe wet voor wat het uitkeringsniveau betreft, voor alle lopende gevallen op hetzelfde moment te doen ingaan, namelijk zodra de termijn van negen maanden is afgelopen. Genoemde systematiek impliceert, nu onmiddellijke toepassing van de nieuwe wet voor alle lopende gevallen op de datum van inwerkingtreding uitgesloten moet worden geacht, dat in

wordt naar de mening van de Raad volstrekt onvoldoende gemotiveerd. Indien in het kader van een onderzoek als bedoeld in artikel 5 wordt vastgesteld dat betrokkene onder de bepalingen van de nieuwe regelgeving recht heeft op een hogere uitkering, dient die verhoging in beginsel niet alleen voor de nieuwe maar ook voor de lopende gevallen in te gaan op de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Dit is een eis van rechtsgelijkheid. Aangezien – anders dan bij een verlaging – die verhoging met terugwerkende kracht kan worden toegekend, is hier voor het overige geen vraagstuk van rechtszekerheid of rechtsgelijkheid in het geding.

Het college kan niet overzien of een situatie als hier bedoeld zich kan voordoen. Uit de toelichting onder paragraaf 2.1 blijkt evenwel dat artikel 5, tweede lid, uitdrukkelijk beoogt ook verhogingen later te doen ingaan. De desbetreffende bepaling ware te heroverwegen en bij handhaving duidelijk te motiveren.

de overgangsfase voor lopende gevallen voorlopig de bestaande wet nog van toepassing blijft, zoals is geregeld in artikel 4, eerste lid. In de overgangsfase is dus het regime van de bestaande wet bepalend voor de hoogte van de bijstand van de betreffende gevallen. Met dit uitgangspunt is het niet verenigbaar om, wanneer op het moment van herbeoordeling van een lopend geval zou blijken dat voor betrokkene uit de nieuwe wet een hogere uitkering voortvloeit, die verhoging alsnog met terugwerkende kracht toe te passen, zoals de Raad voorstelt. Door zo'n handelwijze zouden over hetzelfde tijdvak twee verschillende wettelijke regimes (het oude en het nieuwe) gelijktijdig worden toegepast. Er kan bovendien niet zonder meer van worden uitgegaan dat, wanneer op het moment van herbeoordeling – zeg vier maanden na de inwerkingtreding – wordt geconstateerd dat toepassing van de nieuwe wet tot een hogere uitkering leidt, het recht op die verhoging reeds vanaf de eerste dag na de inwerkingtreding bestond. De omstandigheden van de betrokkene die aanleiding zijn tot de verhoging, kunnen immers op een later tijdstip zijn ontstaan. Het invoeringsproces zou door dergelijke, niet steeds eenvoudig vast te stellen, nabetalings onnodig ingewikkeld worden.

In het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een gelijke behandeling van lopende gevallen ten opzichte van elkaar; een gelijke behandeling van lopende en nieuwe gevallen, waaraan de Raad kennelijk denkt, zou, zoals de Raad zelf al aangeeft, niet ook verlagingen met terugwerkende kracht kunnen omvatten. Derhalve zou het voorstel van de Raad een ongelijkheid introduceren binnen de categorie lopende gevallen: voor de lopende gevallen waarvoor de nieuwe ABW een verhoging van de uitkering zou inhouden zou de nieuwe wet aanstonds na de inwerkingtreding gaan gelden, terwijl dit voor de overige lopende gevallen niet zo is. Overigens zal toepassing van de nieuwe ABW slechts in een beperkt aantal lopende gevallen leiden tot een wijziging van het uitkeringsniveau. De reden hiervoor is dat de bestaande bijstandsnormen worden gehandhaafd; alleen op enkele specifieke punten wordt een nieuwe bepaling voor de vaststelling van de hoogte van de bijstand toegevoegd,

2. De Raad heeft zich voorts afgevraagd of de wettekst voldoende tot uitdrukking brengt welke gevolgen aan artikel 4 zijn verbonden voor degene die naast algemene bijstand ook bijzondere bijstand ontvangt. In een zodanige situatie blijft de oude regelgeving van toepassing ook voor zover het de bepalingen betreft die de verlening van de bijzondere bijstand regelen. Zonder verdere voorzieningen betekent dit dat, indien bij het onderzoek ex artikel 5 wordt vastgesteld dat de hoogte van de bijzondere bijstand op grond van de nieuwe regelgeving moet worden gewijzigd, een dergelijke wijziging – naar beneden dan wel naar boven – eerst negen maanden na de peildatum ingaat.

Indien dit effect wordt beoogd, geldt de onder het vorige punt van dit advies gemaakte opmerking over de ingangsdatum van een eventuele verhoging op overeenkomstige wijze. Zouden de beschreven gevolgen niet worden beoogd, dan ware de wettekst te beperken tot de toekenning van algemene bijstand. In ieder geval dient de toelichting op dit punt helderheid te bieden.

waarbij overigens wordt aangesloten bij de bestaande jurisprudentie, zodat ook deze wijzigingen naar verwachting in het merendeel van de gemeenten niet tot een andere vaststelling van de bijstandshoogte zullen leiden. Aan de memorie van toelichting is een nadere motivering toegevoegd.

2. Toepassing van de nieuwe wet zal, bij gelijkblijvende omstandigheden van de belanghebbende, niet tot een hogere of lagere bijzondere bijstandsuitkering leiden. De voorgestelde nieuwe ABW wijkt namelijk, wat betreft de regelgeving aangaande de bijzondere bijstand, inhoudelijk niet af van de bestaande regelgeving, op één uitzondering na. Deze uitzondering betreft het niet langer van toepassing zijn van het drempelbedrag in de gevallen waarin bijzondere bijstand in de vorm van borgtocht wordt verleend. Gelet op het karakter van borgtocht betreft het hier eenmalige besluiten, zodat het voor de hand ligt dat de nieuwe bepaling slechts van toepassing kan zijn op nieuwe besluiten tot borgstelling die na de inwerking-treding van de nieuwe ABW worden genomen.

Het gegeven dat in overige gevallen toepassing van de nieuwe ABW in vergelijking tot toepassing van de bestaande regelgeving niet tot verschillen leidt, heeft tot de conclusie gevoerd dat, indien uitsluitend bijzondere bijstand wordt ontvangen, niets zich ertegen verzet voor deze lopende gevallen de nieuwe wet onmiddellijk na de inwerking-treding reeds toe te passen. Terecht wijst de Raad erop, dat daardoor een verschil ontstaat met degenen die zowel algemene als bijzondere bijstand ontvangen; voor hen blijft, vanwege de ontvangen algemene bijstand, de oude regelgeving in de overgangperiode van negen maanden van toepassing, mede ten aanzien van de bijzondere bijstand. Materieel leidt dit voor de belanghebbenden voor wat de bijzondere bijstand betreft tot geen enkel verschil; evident voordeel van deze benadering is dat de gemeenten, ten aanzien van de lopende gevallen die zowel algemene als bijzondere bijstand ontvangen, de hernieuwde beoordeling gedurende de overgangperiode voor beide soorten van bijstand in één keer kunnen verrichten.

Nu het door de Raad veronderstelde effect zich niet zal voordoen,

3. Blijkens de toelichting mag worden verwacht dat de nieuwe bijstandswetgeving in een beperkt aantal lopende gevallen voor betrokkenen tot een lagere uitkering zal leiden. Teneinde deze inkomensachteruitgang te verzachten wordt in artikel 6 een overbruggingstoelage voorgesteld gedurende een periode van drie maanden waarin de uitkering stapsgewijs wordt aangepast. De toelichting geeft geen inzicht in de omvang van individuele teruggang in inkomen. Volstaan wordt met de mededeling dat de aan de regeling verbonden kosten worden geraamd op 5 miljoen gulden. Inzicht ware te geven in de aan die raming ten grondslag liggende factoren, te weten het aantal te verwachten gevallen en de gemiddelde achteruitgang in inkomen per rechthebbende. Op grond van dat laatste gegeven kan dan de voorgestelde termijn van drie maanden sterker worden gemotiveerd; vooralsnog acht de Raad de termijn in het licht van de bijstandspraktijk aan de korte kant.

In de toelichting op de artikelen 16 en 17 wordt medegedeeld dat geen aanleiding is gevonden om in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Stb. 1986, 565) (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Stb. 1987, 281) een overgangperiode te voorzien. De redengeving is niet geheel duidelijk. Zouden onder de genoemde regelingen gevallen van teruggang in inkomen voorkomen die vergelijkbaar zijn met die van rechthebbenden als bedoeld in artikel 6, dan dienen daarvoor dienovereenkomstige overbruggingsregelingen te worden getroffen, ook al zou het om een zeer beperkt aantal gevallen gaan. Wettekst dan wel toelichting ware te wijzigen.

is er geen aanleiding gevonden het wetsvoorstel op dit punt fundamenteel aan te passen. Wel is het derde lid van artikel 4 in die zin aangepast dat, voor de gevallen waarin het eerste lid van dat artikel wordt toegepast, ook de op die gevallen betrekking hebbende besluiten van burgemeester en wethouders die de bijzondere bijstand betreffen voorshands van kracht blijven. Verder is de betekenis van de artikelen 4 en 5 voor de bijzondere bijstand in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt.

3. Bij de raming van de kosten verbonden aan de overbruggingsstoelage is uitgegaan van enkele globale veronderstellingen. Een exacte becijfering van de gemiddelde achteruitgang en van het aantal personen dat het betreft kan niet worden gemaakt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de situaties waarin er van achteruitgang sprake kan zijn met name betrekking hebben op de categorie co-ouders en op gehuwden waarvan één van beiden van het recht op bijstand is uitgesloten; over de omvang van beide groepen zijn geen landelijke cijfers beschikbaar. Daarenboven zal voor deze categorieën zich slechts in een deel van de gemeenten een achteruitgang voordoen, namelijk die gemeenten die in beide specifieke situaties thans, als eigen beleidsinvulling, in ruimere mate bijstand verlenen dan in overeenstemming is met de vaste jurisprudentielijn (waarbij het wetsvoorstel aansluit); in welk deel van de gemeenten dit het geval is is evenmin bekend, doch verondersteld mag worden dat het merendeel van de gemeenten de vaste jurisprudentie op dit punt zal volgen, zodat daar de invoering van de nieuwe ABW voor bedoelde gevallen niet tot een achteruitgang zal leiden. Een extra complicerende factor is dat bij co-ouderschap de achteruitgang van geval tot geval kan verschillen, al naar gelang het aantal dagen in de maand dat de co-ouder feitelijk de zorg voor de kinderen heeft.

Zoals uit het voorgaande blijkt, mag uit het feit dat voor de overbruggingsstoelage een bedrag van 5 mln is geraamd niet worden afgeleid dat bekend is om hoeveel gevallen het gaat en wat de gemiddelde achteruitgang is. De raming is dus – noodgedwongen tentatief – zodanig vastgesteld dat mag worden verwacht dat het betreffende bedrag in elk geval toereikend zal zijn.

Overigens betreft de raming een bruto bedrag en correspondeert zij dus niet met het aantal overbruggingsuitkeringen, die immers netto worden uitbetaald. Aangezien de achteruitgang in het merendeel van de gevallen naar verwachting niet zal uitgaan boven f 100 per maand, wordt het gedurende drie maanden verstrekken van een overbruggingsuitkering in het algemeen een toereikende oplossing geacht. Wanneer in bepaalde gevallen de achteruitgang hoger is, kan er, in zeer bijzondere individuele situaties, aanleiding voor de gemeente zijn tot het verstrekken van bijzondere bijstand.

De aanpassingen die worden voorgesteld in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen komen in hoofdzaak neer op een wetstechnische harmonisatie met de nieuwe bijstandswet. Deze aanpassingen leiden niet tot wijziging in de uitkeringshoogte. Voor een overbruggingsuitkering is dan ook geen aanleiding. Dit is in de toelichting bij de artikelen 16 en 17 overeenkomstig het advies van de Raad nader verduidelijkt.

4. De in de artikelen 4 en 5 gekozen constructie heeft ook gevolgen in het kader van het beroepsrecht. Naast het oordeel van de Raad zal een eventueel bezwaar of beroep zich niet alleen kunnen richten tegen een betalingsmutatie, maar reeds op grond van het nieuwe besluit kunnen worden ingesteld. Dat besluit is immers op een rechtsgevolg gericht, ook voor het gedeelte dat eventueel nog niet in werking is getreden. Op dit aspect ware in de memorie van toelichting in te gaan. De Raad tekent in dit kader voorts aan dat ook andere wijzigingen dan aanpassing van het uitkeringsniveau tot het indienen van een bezwaarc.q beroepschrift kunnen leiden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een nieuwe verplichting tot inschrijving bij een arbeidsbureau of het ondergaan van een medische keuring. Gezien het grote aantal af te geven nieuwe beschikkingen – blijkens de toelichting in de orde van grootte van 500 000 – acht de Raad het gestelde in de laatste zin van paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting «dat het niet in de lijn der

4. In de memorie van toelichting is, overeenkomstig het advies van de Raad, alsnog aandacht besteed aan de mogelijkheid van bezwaar- of beroepschriften die zich richten op andere wijzigingen dan aanpassing van het uitkeringsniveau. Verder is in de toelichting nader uiteengezet waarom het niet in de lijn der verwachting ligt dat zich ten tijde van het invoeringsproces een sterke toename van bezwaar- en beroepschriften zal voordoen.

verwachting ligt dat zich ten tijde van het invoeringsproces een sterke toename van bezwaar- en beroep-schriften zal voordoen» te lichtvaardig neergeschreven. Gelet op het voorgaande ware de toelichting aan te passen.

5. Het voorstel regelt voorts de reeds eerder voorgenomen wijziging in het beroepsrecht en in verband daarmee op de afhandeling van lopende beroepen gericht overgangsrecht. De Raad acht in dit verband onder meer noodzakelijk dat de periode waarin naast elkaar twee categorieën van beroepen in hoogste instantie dienen, namelijk de lopende gevallen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de nieuwe gevallen bij de Centrale Raad van Beroep, zo kort mogelijk is.

Die periode wordt beïnvloed door de regeling van het overgangsrecht en – in hoge mate – door het aantal beroepen dat nog onder de oude regelgeving wordt ingesteld of reeds is ingesteld en op de inwerkingtredingsdatum van de nieuwe wetgeving nog op afdoening wacht. De regering is bekend met de omvang van de werkvoorraad bij de Raad van State en de daarmee verbonden problematiek. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten welke overgangsperiode mede gelet op het belang van de justitiabelen door de bewindslieden als maximaal aanvaardbaar wordt beschouwd en welke maatregelen de regering daarbij voor ogen staan.

De voorgestelde regeling van het overgangsrecht leidt ertoe dat alle zaken waarover nog in bezwaar of in beroep bij gedeputeerde staten moet worden beslist nog onder de oude regelgeving zullen worden afgedaan. De Raad zou zich zeer wel kunnen voorstellen dat die regeling beperkt zou blijven tot de zaken waarover nog niet in beroep is beslist. Behandeling in bezwaar zou in het kader van de nieuwe regelgeving kunnen geschieden met de daarbij behorende beroepsgang.

Dit punt ware nader te bezien.

6. In paragraaf 2.4 van de toelichting wordt onder meer aandacht gegeven aan de bevoegdheid van de gemeenten tot wijziging van de betaalsystematiek mits de belangen van de bijstandsgerechtigde daarbij niet worden geschaad. In dat kader wordt als mogelijkheid met name een

5. De herziening van het stelsel van rechtsbescherming in de ABW c.a. maakt in wezen deel uit van het treffen van definitieve voorzieningen in kroongeschillen of, ruimer, van de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Om louter wetstechnische redenen is zij opgenomen in het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet en niet in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 495). Artikel I van onderdeel 6 van laatstgenoemd wetsvoorstel bevat een algemene regeling van het overgangsrecht. Het tweede en derde lid hebben betrekking op de verschillende voorzieningen van rechtsbescherming. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uiteengezet welke vragen en problemen in het kader van het overgangsrecht aan de orde zijn en is gemotiveerd aangegeven welke oplossingen zijn gekozen. De hoofdregel is, dat oude zaken geheel volgens de oude rechtsbeschermingsregeling worden afgehandeld.

De overgangsrechtelijke vragen en problemen in verband met de herziening van het stelsel van rechtsbescherming in de ABW c.a. verschillen niet wezenlijk van die op de andere rechtsgebieden die door de voltooiing van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie worden bestreken. Er is dan ook geen reden om van de algemene regeling af te wijken. Daarom is in artikel 14 van de voorgestelde Invoeringswet een overeenkomstige, meer specifieke regeling opgenomen voor de herziening van het stelsel van rechtsbescherming in de ABW c.a.

6. De door de Raad bedoelde aanvulling op de memorie van toelichting is in paragraaf 2.4. aangebracht.

overbruggingsuitkering genoemd. De Raad wijst er voor de goede orde op dat in de jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur ook een zeer geleidelijke verschuiving van de uitbetalingsdatum aanvaardbaar wordt geacht. De toelichting ware aan te vullen.

7. In de slotpassage van paragraaf 4.3 van de toelichting wordt mededeling gedaan van het voornemen van het instellen van een evaluatie-onderzoek. Gezien de verstrekkendheid van de invoering van de nieuwe regelgeving ware dat voornemen bij voorkeur in de wet zelf te voorzien. Tenminste ware in de toelichting meer concreet aan te geven of het onderzoek door een extern bureau zal worden verricht en op welke aspecten van de invoering het meer in het bijzonder zal zijn gericht.

8. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 6

De Raad veronderstelt dat een nieuw besluit als bedoeld in artikel 5, derde lid, mede omvat het eventueel toekennen van een overbruggings-toeslag. Het is denkbaar dat op het moment van het aan genoemd besluit ten grondslag liggende onderzoek een bijstandsuitkering tijdelijk wordt gekort als gevolg van een opgelegde sanctie. De vraag zou dan kunnen rijzen op welke basis de hoogte van de toeslag moet worden berekend. Naar het oordeel van de Raad wordt die vraag op grond van de strekking van artikel 5 en de tekst van artikel 6 in zoverre afdoende beantwoord dat voor die berekening bepalend is de hoogte van de aan het einde van de periode van negen maanden toe te kennen bijstand. Daarmede is evenwel nog geen uitspraak gedaan over de te kiezen basis indien de sanctie tijdens de looptijd van de overbruggingstoelag eindigt. Indien daarmede geen rekening zou worden gehouden zou de opgelegde sanctie een niet beoogde nawerking krijgen.

Hoewel het hier slechts kan gaan om een zeer beperkt aantal gevallen en om kleine bedragen ware – ter voorkoming van geschillen – deze materie te bespreken en zo nodig nader te regelen.

7. De passage aan het slot van paragraaf 4.3. inzake de evaluatie van de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet is nader geconcretiseerd, mede door aanduiding van de aspecten waarop de evaluatie zich zal richten. Van opname in het wetsvoorstel van een formele bepaling inzake de evaluatie is afgezien. Een dergelijke bepaling is niet nodig om tot uitvoering van het evaluatie-onderzoek te komen. Aangezien omtrent de wenselijkheid van evaluatie bij mij geen twijfel bestaat, kan ervan worden uitgegaan dat het aangekondigde onderzoek daadwerkelijk zal plaatsvinden.

Artikel 7 en 8

Tegen de achtergrond van de beperkte duur van de overbruggingsregeling van artikel 6 dienen de overgangstermijnen in de artikelen 7 en 8, waarbij ingetreden voorzieningen onverkort worden gehandhaafd, sterker te worden gemotiveerd. Daarbij dient de zelfstandige betekenis van deze bepalingen te worden toegelicht ten opzichte van het voorgestelde artikel 39 van de Algemene Bijstandswet (ABW) dat immers de strekking heeft te voorkomen dat in de nieuwe regelgeving de gezamenlijke inkomsten van een alleenstaande ouder en een inwonend kind van 18 jaar en ouder beneden de norm voor gehuwden liggen.

Artikel 9

Uit hoofde van overzichtelijkheid van regelgeving verdient het geen aanbeveling een bepaling van een overigens in haar geheel in te trekken regeling van toepassing te verklaren. De in artikel II van de genoemde overgangsregeling gegeven garantie ware met zoveel woorden in de nieuwe regelgeving te voorzien, eventueel in het nog uit te vaardigen invoeringsbesluit.

Artikel 14

Onder verwijzing naar hetgeen door de Raad is opgemerkt met betrekking tot het voorgestelde artikel 154 ABW (advies van 14 januari 1992, no.W12.91.0351, kamerstukken II 1991/92, 22 545) adviseert het college, aangezien in de invoeringswet in het voorgestelde artikel 14 wordt gesproken over de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bijzondere aandacht te geven aan de onderlinge afstemming tussen de data van invoering van de nieuwe bijstandswetgeving en van de voorstellen in het kader van de voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1991/92, 22 495).

Artikel 15

Op grond van het voorgestelde artikel 15 blijven de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk IV van de in te trekken ABW van toepassing. Zoals reeds opgemerkt, acht de Raad een dergelijke constructie weinig bevoor-

derlijk voor de overzichtelijkheid van de nieuwe regelgeving, nu – ziet de Raad het goed – in ieder geval nog voor een vrij langdurige periode regelingen zullen gelden die belanghebbenden verwijzen naar onderdelen van ingetrokken regelgeving. Het college adviseert de bedoelde bepalingen met zoveel woorden over te nemen in de invoeringswet.

Artikel 16

De voorgestelde tekst onder B van artikel 16 tot wijziging van het vijfde lid van artikel 4, IOAW heeft betrekking tot een onderdeel dat nog niet tot wet is verheven. In de tekst ware dit tot uitdrukking te brengen. Voorts ware het doen vervallen van het derde lid van artikel 32 IOAW als voorgesteld onder N toe te lichten.

Artikel 38

De tekst van dit artikel ware in overeenstemming te brengen met de tekst van de voorgestelde ABW, nu blijkt bijlage 1 van de memorie van toelichting bij genoemde wet daarin het voorstel inzake de invoering van het sociaal-fiscaal nummer (kamerstukken II 1990/91, 22 148) is verwerkt.

Artikel 52

Gelet op hetgeen blijkt de toelichting met het voorgestelde artikel 52 wordt beoogd – nadere regels door de minister te stellen met betrekking tot het proces van invoering en het overgangsrecht – is de vraag bij de Raad opgekomen hoe deze delegatie zich verhoudt tot hetgeen op het niveau van algemene maatregel van bestuur zal moeten worden geregeld. Naar in de slotparagraaf van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting bij de ABW wordt medegedeeld, zal immers ook een invoeringsbesluit worden getroffen; naar de Raad aanneemt op basis van artikel 153 van die wet. In de toelichting ware op deze materie in te gaan en duidelijk aan te geven welke onderwerpen op de twee niveaus van delegatie regeling zullen vinden. Nadere regelen met betrekking tot de toepassing van het overgangsrecht waren bij algemene maatregel van bestuur te voorzien. Daartoe dient dan wel een daarop gerichte delegatiebepaling in het voorstel van wet te worden opgenomen.

Gelet op het voorgaande waren wettekst en toelichting nader te bezien.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 6: De opvatting van de Raad dat een opgelegde sanctie geen nawerking dient te krijgen in de verlening van een overbruggingsuitkering wordt onderschreven. Met de in artikel 6 gekozen systematiek wordt bedoeld te bereiken dat voor de beoordeling of en, zo ja, tot welk bedrag een overbruggingsuitkering dient te worden verstrekt, maatgevend is of toepassing van de nieuwe Algemene bijstandswet tot een lagere uitkering leidt. De in artikel 6 neergelegde uitwerking van dit uitgangspunt kan, in de situaties waarop de Raad wijst, tot gevolg hebben dat een volledige uitkering op grond van de nieuwe wet wordt vergeleken met een door toepassing van een sanctie verlaagde (oude) uitkering. In zo'n geval zou geen recht bestaan op een overbruggingsuitkering, terwijl deze wél zou zijn verleend als de betrokkene geen sanctie was opgelegd. Een voor de praktijk hanteerbare oplossing om een dergelijke ongewenste consequentie van een opgelegde sanctie te voorkomen, is om bij de beoordeling of een overbruggingsuitkering dient te worden toegekend de niet verlaagde uitkering als vergelijkingsmaatstaf te nemen.

In de toelichting op het betreffende artikel is een passage toegevoegd die in bovenstaande zin ingaat op deze situaties.

Artikelen 7 en 8: In het overgangsrecht dat betrekking heeft op het recht op en de hoogte van de bijstand is in het wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen verschillende situaties. Artikel 7 heeft betrekking op de situatie waarin toepassing van de nieuwe Algemene bijstandswet voorzienbaar leidt tot een verlaging van de uitkering, en wel als direct gevolg van een door de wetgever gemaakte keuze voor een van het bestaande recht afwijkende regeling (namelijk het terugbrengen van de leeftijdsgrens van het kind dat nog recht geeft op de normuitkering voor een alleenstaande ouder van 21 naar 18 jaar). Het zou niet billijk zijn wanneer degenen die concreet uitzicht hadden op voortgezette toepassing van genoemde normuitkering, door die andere keuze, zonder dat hun omstandigheden wijzigen, onder de nieuwe wet niet langer als alleenstaande ouder zouden worden

aangemerkt. Ook na toepassing van artikel 39 van de nieuwe Algemene bijstandswet (in het voorstel zoals aangeboden aan de Tweede Kamer hernoemd tot artikel 40), zou voor hen een inkomensachteruitgang resteren.

Artikel 8 en 9 beogen een voortzetting van onder de oude wet bestaand overgangsrecht, waartoe is besloten in het kader van eerdere wijzigingen van de bijstandsregeling. Het zou onbillijk zijn om ten gevolge van de herinrichting van de Algemene Bijstandswet dit overgangsrecht te laten vervallen. Artikel 6 ziet met name op situaties waarin de nieuwe Algemene bijstandswet mogelijkerwijs (dus niet voorzienbaar) tot een inkomensachteruitgang leidt als gevolg van het feit dat de betreffende materie in de Algemene Bijstandswet niet of niet uitputtend was geregeld, terwijl naar verwachting niet alle gemeenten in hun eigen beleidsinvulling op dit punt de vaste jurisprudentielijn hebben gevolgd; de vraag of toepassing van de nieuwe Algemene bijstandswet een inkomensachteruitgang zal betekenen is daardoor afhankelijk van de door de gemeente tot nu toe gevolgde handelwijze.

Aan de toelichting van artikel 7 is een nadere motivering van het onderscheid met de benadering uit artikel 6 toegevoegd, evenals een verduidelijking van de relatie met artikel 39 (hernoemd tot artikel 40) van de nieuwe ABW.

Artikel 9: Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Raad dat het uit hoofde van overzichtelijkheid – en daarmee van uitvoerbaarheid – van regelgeving over het algemeen geen aanbeveling verdient om een bepaling van een overigens in haar geheel in te trekken regeling van toepassing te verklaren. De onderhavige overgangsbepaling heeft echter slechts betrekking op een zeer beperkte en constante groep – naar schatting ten hoogste 100 personen – zodat naar de opvatting van het kabinet geen wezenlijk uitvoeringsbelang wordt geschaad door in dit geval te volstaan met een verwijzing.

Artikel 14: Artikel 53 van het onderhavige voorstel van wet is aangepast aan artikel 154 van de voorgestelde nieuwe Algemene bijstandswet. Hiermee is de onder-

linge afstemming tussen de data van invoering van de nieuwe bijstandswetgeving en de voorstellen in het kader van de voltooiing van de eerste fase herziening rechterlijke organisatie zoveel als thans mogelijk is gewaarborgd. Rekening houdend met het verloop van de parlementaire behandeling van de betrokken wetsvoorstellen zal de verdere afstemming worden bewaakt.

Artikel 15: Dit artikel betreft uitsluitend het verkeer tussen Rijk en gemeenten bij de afwikkeling van kosten van bijstand die de dienstjaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe bijstandswet betreffen. Voor de bijstandsgerechtigden is het artikel van geen betekenis. De werkingsduur van het artikel zal zich, afgezien van zeer incidentele gevallen, beperken tot twee jaar en dus niet, zoals de Raad veronderstelt, betrekking hebben op een vrij langdurige periode. Bij de gemeenten bestaat, gezien de jarenlange praktijk op dit punt, een ruime mate van vertrouwdheid met de bepalingen waarnaar wordt verwezen. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om de twee paragrafen uit de bestaande wet waarnaar wordt verwezen letterlijk in het wetsvoorstel op te nemen. Het zou bovendien onpraktisch zijn dit te doen, niet alleen omdat het hierbij gaat om een tiental artikelen, maar vooral ook omdat deze artikelen op hun beurt weer diverse verwijzingen naar andere artikelen bevatten.

Overigens is de tekst van het artikel verduidelijkt door aan te geven dat het bepaalde «bij en krachtens» de betreffende paragrafen van toepassing blijft.

Artikel 16: In de voorgestelde tekst is reeds rekening gehouden met de wijziging die het voorstel van wet tot wijziging van de ABW en de IOAW in verband met wijziging van de bijstandsuitkeringen voor bepaalde groepen personen jonger dan 27 jaar (kamerstukken II, 1990-1991, 22 163) aanbrengt in artikel 4 van de IOAW. Zowel in het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet als in het onderhavige wetsvoorstel, is consequent de veronderstelling gevolgd dat eerder bij het parlement ingediende wijzigingen van de bestaande ABW en de nadere regelgeving in het Staatsblad zullen zijn gepubliceerd voordat de nieuwe ABW in werking zal treden.

Het advies van de Raad is aanleiding geweest in de toelichting bij artikel 16 hierop alsnog te wijzen. De wijziging van artikel 32, derde lid, van de IOAW is alsnog van een toelichting voorzien.

Artikel 38: De tekst van het artikel is naar aanleiding van het advies van de Raad aangepast.

Artikel 52: De strekking van het artikel is een andere dan de Raad veronderstelt: het is slechts bedoeld om, in het belang van een goede uitvoering van het invoeringsproces, zonodig nadere regels daaromtrent te kunnen stellen indien na de inwerkingtreding van de nieuwe bijstandswet en de Invoeringswet onverhoopt mocht blijken dat zich in dit proces niet eerder voorziene complicaties voordoen. Gezien dit oogmerk van het artikel is, teneinde op zeer korte termijn zonodig regels te kunnen stellen, gekozen voor delegatie aan de minister. Het invoeringsbesluit daarentegen is van andere aard; het betreft een algemene maatregel van bestuur die gelijktijdig met de nieuwe bijstandswet en de Invoeringswet in werking dient te treden en die, naar zich thans laat aanzien, uitsluitend technische aanpassingen van andere a.m.v.b.'s zal bevatten. De opmerkingen van de Raad zijn aanleiding geweest in artikel 52 mede een delegatiebepaling op te nemen als afzonderlijke basis voor het invoeringsbesluit. De toelichting bij het artikel is dienovereenkomstig verduidelijkt.

9. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

Overige punten

Nadat de Raad van State zijn advies heeft uitgebracht, is het wetsvoorstel overigens nog op enkele punten aangepast:

– Een overgangsbepaling is toegevoegd die het mogelijk maakt om de verlening van bijstand door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Nederlanders die zich hebben gevestigd in het buitenland voor lopende gevallen voort te zetten (artikel 8, nieuwe nummering). Een dergelijke overgangsbepaling wordt wenselijk geacht nu de mogelijkheid om

bijstand te verlenen aan in het buitenland gevestigde Nederlanders niet meer in het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet is opgenomen.

– De wijzigingen van de IOAW en de IOAZ (artikelen 16 en 17) zijn op een aantal punten aangepast in overeenstemming met tussentijdse aanpassingen in het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet. Dit betreft met name onderdeel I (IOAW), resp. onderdeel H (IOAZ).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W12.91.0631 van de Raad van State van 18 maart 1992

– Artikel 52 ware bij voorkeur te redigeren in gelijke bewoordingen als de overeenkomstige artikelen in de vigerende op de Algemene Bijstandswet (Stb. 1963, 284) gebaseerde besluiten, te weten het Bijstandsbesluit landelijke normering (Stb. 1974, 418) en het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Stb. 1980, 87).

– In de voorlaatste volzin van de toelichting op artikel 6 ware het woord «feitelijk» te vervangen door: in rechte.